Capítulo 2.
RIESGOS GLOBALES: UN HECHO. GOBERNANZA MUNDIAL: ¿UNA UTOPÍA?
Jesús Núñez Villaverde, Francisco Rey y Luis Miguel Uriarte

1.La cuestión: ¿es gobernable un mundo a la vez desigual e interdependiente?

José Antonio Alonso destacaba en las jornadas *"Crisis económica actual: impacto sobre las políticas de sostenibilidad (pobreza, inmigración, cooperación al desarrollo, cambio climático…) y oportunidad para replantear ciertos aspectos del modelo de crecimiento"* que el Aula organizó el pasado año, la enorme contradicción que existía entre el nivel de interdependencia en la globalización y las limitadas herramientas de control y gestión de unos riesgos que se alimentan y propagan en su seno. Riesgos que sólo se podían limitar con verdaderas instituciones globales y el desarrollo del concepto, aún incipiente, de Ciudadanía Global.

La comunidad internacional ha ido definiendo una Carta de Ciudadanía Global, basada en los derechos humanos, sociales y económicos y en unas instituciones que la defiendan, un corpus aún incompleto, en contraposición con las prácticas del Mercado, que sí han avanzado mucho más rápidamente.

El mercado no genera instituciones y es necesario crearlas, en el contexto de la ampliación del concepto de bien público hacia bienes públicos internacionales. Bienes públicos que se caracterizan porque para ellos no cabe la exclusión y porque se pueden consumir simultáneamente por muchos usuarios sin merma de los mismos (principio de no rivalidad). Un problema de la globalización es que ha extendido los bienes públicos de un contexto nacional a un contexto internacional, pero nada ni nadie los regula.

Para Alonso las crisis que estamos sufriendo son causa de la imposibilidad de gobernar, sin las herramientas apropiadas, un mundo injusto y desequilibrado pero a la vez interdependiente. Un mundo desigual, venía a decir, es gobernable (aunque injusto) si es estanco, en el sentido de que ricos y pobres están separados, pero se vuelve ingobernable si hay interdependencia.

2. El largo camino hacia la Gobernanza global

Hace ya algunos años, en 1994, el profesor Michael Mandelbaum entendía que «el mundo está más preparado que nunca para una gobernanza global» y recogía de ese modo una opinión muy frecuente entonces, como derivación del generalizado tono de optimismo que se había ido consolidando tras los cambios habidos a partir del final de la Guerra Fría en el escenario internacional.

Esa sensación venía acompañada de la constatación de que para poder hacer frente a los nuevos desafíos, identificados desde el arranque de esa década por su perfil transnacional, era preciso un sistema global de gobernanza que apuntara más allá de los intereses específicos de cada Estado nacional por separado.

Lamentablemente, lo que enseña la experiencia acumulada en estos últimos quince años, es que el mundo —siguiendo la jerga de Mandelbaum— no ha mostrado estar tan preparado como él creía. Ya desde mediados de los años noventa era perceptible la pérdida de aquel inusitado optimismo —que apuntaba al necesario protagonismo de las respuestas preventivas y al multilateralismo—, para dar paso a una nueva etapa,

oficializada tras los ataques terroristas contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11-S).

En ese tránsito, se han registrado numerosos vaivenes en el proceso de construcción de esa deseada gobernanza global, lo que ha lastrado poderosamente el intento por reformar en profundidad los esquemas sociales, políticos, económicos y de seguridad para hacer de este nuevo siglo un periodo de mayor bienestar, desarrollo y estabilidad para el conjunto de la humanidad.

Cierto es que ha habido momentos en los que parecía que nos acercábamos a ese punto de inflexión que debía alumbrar un nuevo paradigma (y ahí quedan referencias como el compromiso sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio o la creación de la Corte Penal Internacional).

De este apresurado balance no se deriva la posibilidad real de que, a corto plazo, se avance hacia algo parecido a un sistema de gobierno de la globalización que, por un lado, mitigue sus más perniciosos efectos y, por otro, permita ampliar a otros ámbitos esa misma globalización (sea en el terreno de los derechos humanos o en el más simple de la erradicación del hambre, la pobreza extrema o el acceso al agua potable o a la electricidad). En una primera aproximación al tema que nos ocupa, es obligado reconocer que el camino sigue siendo muy largo y que sólo hemos recorrido un muy pequeño trecho, mientras que las tendencias hoy por hoy dominantes (a pesar de la reflexión preponderante en los momentos más duros de la crisis, sobre la necesidad de fortalecer los entes reguladores, al menos financieros, a nivel mundial o al aparentemente sincero multilateralismo del presidente Obama), parecen ir por otra dirección.

Lo que se pretende en las páginas que siguen es aportar algunas reflexiones sobre los avances y retrocesos en esta materia en los últimos años, analizar los retos de futuro y recoger algunas propuestas especialmente en los ámbitos de seguridad en su sentido más amplio —con la construcción de la paz y la prevención de los conflictos violentos como prioridades principales—, la regulación de los mercados financieros, la respuesta a las situaciones de crisis y el papel en ellas de la acción humanitaria, así como el estudio de las reformas institucionales necesarias para hacer posible esa gobernanza global). Así mismo, algunas pistas de qué podemos hacer nosotros como ciudadanos, si bien esto se tratará con más detalle en el último capítulo de la publicación.

3. Gobernanza global: precisiones conceptuales

Aunque en el ámbito de la teoría política el concepto de gobernanza es antiguo y su utilización generalizada se remonta a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, su incorporación a las relaciones internacionales es bastante más reciente. Suele considerarse que fueron los trabajos de la Comisión sobre Gobernanza Global, iniciados en septiembre de 1992, los que sirvieron para ir acuñando el concepto y potenciar su utilización en materia de política exterior. Esa Comisión estaba compuesta por un grupo de veintiocho expertos de todo el mundo que trabajaron en la misma a título personal, desvinculados de toda institución, gobierno u organización, bajo la co-presidencia de Ingvar Carlsoon y Shridath Ramphal. Su puesta en marcha fue posible en la medida en que, tal como reconoce el propio informe, la evolución de las relaciones internacionales habían creado una oportunidad única para el refuerzo de la cooperación global y su encuentro con el reto de asegurar la paz, conseguir el desarrollo sostenible y universalizar la democracia. Su intención era explorar las

oportunidades que el final de la Guerra Fría creaba para construir un sistema más efectivo de seguridad mundial y gobernanza.

Con afán pedagógico la propia Comisión, en su informe Our Global Neighbourhood, define la gobernanza, en general, como la suma de las muchas formas en las que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Ello incluye desde instituciones formales y regímenes con poder coercitivo, hasta acuerdos informales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses.

Como es fácil comprobar, la transposición de un concepto pensado inicialmente para los Estados —en los que existe un claro poder coercitivo con capacidad para dictar normas, asegurar su cumplimiento y sancionar su violación— a la sociedad internacional —con una institucionalidad mucho más débil y sin una autoridad tan clara— plantea algunos problemas. Problemas que, además, se ven agravados en la época de la globalización debido a que el propio panorama de actores influyentes en el escenario internacional se ha hecho más complejo y ya no se limita a los Estados nacionales y a las instituciones internacionales, sino que debe englobar a una pléyade de organismos no gubernamentales con muy diversos intereses y agendas.

A partir de ahí, en los años siguientes al informe de la citada Comisión, diversos autores han venido proponiendo enfoques muy diversos sobre el concepto, contribuyendo en su conjunto a ampliar el espectro de cuestiones que este concepto pretende abarcar.

En el tránsito desde la teoría de la gobernanza al ámbito global se han ofrecido distintas definiciones de gobernanza global. El informe de la ya mencionada Comisión la entiende básicamente como un ejercicio de coordinación de intereses entre los diferentes agentes o actores a través de formas no jerárquicas, que pueden ir desde el plano local al mundial.

Autores, como Väyrynen, sostienen que la definición propuesta por la Comisión es tan amplia que hace carecer de sentido tanto la construcción teórica como la acción social. Este mismo autor ofrece otra definición según la cual «la gobernanza global se refiere a las acciones colectivas para establecer instituciones y normas internacionales para hacer frente a las causas y consecuencias de problemas supranacionales, transnacionales o nacionales adversos». Pero tampoco con esta afirmación parecen coincidir todos los autores consultados, ya que algunos entienden que no introduce ningún elemento novedoso respecto de la regulación del régimen internacional y, además, no toma en consideración los procesos de interdependencia. Sin pretender en ningún caso cerrar el debate, dos parecen ser finalmente los factores recurrentes al definir la gobernanza global: la inclusión de instituciones y normas más allá de las formales a nivel nacional e internacional y la insistencia en que con gobernanza global no se quiere hacer referencia a un gobierno mundial o federalismo global.

Llegados a ese punto, compartimos con Olga Martín Ortega, la idea de que «la gobernanza global consiste en la gestión de los asuntos globales a través del establecimiento de normas, estructuras, instituciones y procesos, formales o no, que definen las funciones, competencias y responsabilidades de los distintos actores en la escena global y los canales de interacción, cooperación y resolución de conflictos entre

los mismos, supeditados todos ellos a su eficacia, legitimidad y susceptibilidad de fiscalización ».

Cómo se puede derivar inmediatamente de esa definición, el concepto de gobernanza global se dota de una dimensión multifacética que obliga a considerar simultáneamente cuáles son esos asuntos globales, quiénes son los actores globales implicados, qué normas, procedimientos, procesos y mecanismos de gestión se usan en cada caso, así como qué mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad se ponen en marcha para hacerlo operativo. Una tarea, en suma, que puede estimular a unos pero que también puede desincentivar a otros.

4. Un escenario internacional cambiante

Con los matices que quepa introducir en cada caso, la tendencia general de la agenda internacional en estos últimos quince años apunta a la gestación de un nuevo orden mundial, todavía difuso en muchos de sus perfiles principales.

Si ya en la segunda mitad de la década pasada quedaba claro que Estados Unidos (EE UU) se percibía a sí misma como la «nación imprescindible», gozando en solitario del liderazgo mundial tras la desaparición de la Unión Soviética, el infausto 11-S aceleró el decidido impulso unilateralista y militarista de quien ahora se ve como el líder natural e inevitable del planeta, aunque el primer año en la presidencia de Obama haya corregido en alguna medida lo anterior en el sentido de una especie de multi-bilateralismo (Oslo, sería un ejemplo de esto), sustancialmente siguen imperando esas tesis y cualquier otra agenda parece en principio relegada a posiciones marginales en el debate internacional (aunque se trate de propuestas tan notables como las agrupadas en torno a la iniciativa de Porto Alegre y al Foro Social Mundial).

Los demás actores relevantes de la escena mundial, mientras tanto, se reparten entre el grupo de los emergentes —entre los que Brasil, Rusia, India y China ocupan las primeras posiciones—, la Unión Europea (UE) que no termina de consolidar su presencia internacional como una sola voz, con lo que se debilita su posición y el resto, entrelazados en una amalgama políticamente poco operativa. Ninguno de ellos, en definitiva, ha logrado crear un modelo alternativo a lo que, ya desde el inicio de la pasada década, se ha venido conociendo como «pensamiento único».

En esas condiciones, una mirada general al escenario mundial de nuestros días sólo permite concluir que EE UU es el actor dominante, aunque muestre inequívocos síntomas de flaqueza y no consiga imponer (mucho menos convencer) su agenda a los demás. Por su parte, la ONU, lejos ya del momento de esperanza que se produjo en la primera mitad de los años noventa, ha vuelto a un obligado ostracismo derivado de sus propios errores y, sobre todo, de la falta de voluntad de los principales actores nacionales para permitirle desarrollar todas sus potencialidades como árbitro internacional y constructor de paz. La UE, por su propia experiencia interna de construcción supranacional y su gran potencialidad, podría jugar un papel más relevante, pero se ve lastrada, como antes señalábamos, por sus divergencias internas. Y ningún otro actor nacional parece en condiciones de tomar el relevo para orientar los asuntos mundiales en una dirección distinta a la que ha venido marcando la agenda en las últimas décadas.

En este contexto, hay que enmarcar la cadena de conferencias internacionales —desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) hasta la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000)— que pretendían no sólo actualizar el diagnóstico de los problemas del mundo

sino, además, articular estrategias de respuesta común que, a diferencia de las prioritarias en la etapa de confrontación bipolar, pusieran en juego las capacidades no militares de la comunidad internacional.

Se entendía, en definitiva, que las señales eran cada vez más preocupantes, que nos afectaban a todos por igual y que los instrumentos militares, propios de un periodo que parecía ya superado, ni habían logrado crear un mundo más seguro ni eran apropiados para tratar los problemas de estos nuevos tiempos.

Incluso sin necesidad de apelar al altruismo o a la más básica solidaridad o justicia con los más desfavorecidos, el egoísmo inteligente parecía indicar que no era posible por más tiempo seguir disfrutando de la posición de privilegio de unos pocos, de espaldas a un mundo en el que no dejan de ampliarse las brechas que condenan a una gran parte de la humanidad a una situación en la que la violencia aparece, en demasiadas ocasiones, como la mejor salida posible. La interdependencia se imponía como un rasgo básico de nuestro mundo, sin posibilidad alguna de encerrarse en ninguna fortaleza de bienestar, blindada frente a la inestabilidad y el subdesarrollo que nos rodea, especialmente en los llamados Estados frágiles.

La solución a los problemas actuales de inseguridad, subdesarrollo y deterioro medioambiental no puede venir de la mano de un solo actor, pero sigue sin vislumbrarse ese esfuerzo global que impulse una reforma sustancial del ineficiente (y peligroso) modelo imperante.

5. Viviendo con el riesgo

En muy poco tiempo la percepción del tipo de riesgos a los que nos enfrentamos ha cambiado extraordinariamente, sobre todo debido al poderoso influjo del ya mencionado 11-S, hasta el punto de que para muchos la única amenaza real de nuestros días sería el terrorismo internacional. De ese modo se ha dado la espalda a cuestiones candentes y pendientes de resolución como las pandemias, la exclusión y la pobreza (traducidas en falta de oportunidades, en hambre o en atentados contra la dignidad del individuo), el deterioro medioambiental, los efectos nocivos de los flujos migratorios descontrolados, el crimen organizado, los comercios ilícitos, la proliferación de armas de todo tipo (no sólo las de destrucción masiva)…

Tanto si se trata de amenazas naturales como, cada vez en mayor proporción provocadas por los seres humanos, el efecto resultante es que incrementan el riesgo global, pero en mucha mayor medida en las capas más vulnerables de la sociedad: riesgo de contraer enfermedades prevenibles; riesgo de no poder cubrir las necesidades más básicas; riesgo de verse excluido de los sistemas de producción y sustento; riesgo de perder la vida y tener que desplazarse a causa de la violencia; riesgo de sufrir los efectos de los desastres naturales; riesgo de padecer el hambre;… y así un conocido y ampliamente diagnosticado largo etcétera.

6. Seguridad: bases de partida

Cuando se habla de Estados frágiles (alrededor de unos cincuenta en el planeta aunque existen diversas clasificaciones) se hace referencia, en términos generales, a aquéllos que son incapaces de cumplir eficazmente con la primera responsabilidad de todo Estado: garantizar la seguridad de las personas que lo habitan. Asimismo, se caracterizan por no lograr ejercer sus funciones centrales en la totalidad del territorio nacional y por no proveer los servicios públicos básicos para satisfacer las necesidades más elementales del conjunto de la población. En esas condiciones la fragmentación

del poder, la corrupción, la ineficiencia en todos los órdenes acaban promoviendo la emergencia de procesos de marginación y de incremento de las desigualdades horizontales entre los distintos grupos obligados a convivir en el mismo ámbito territorial. Es ahí precisamente donde se localizan los principales gérmenes belígenos que, si no existen canales de negociación y diálogo suficientemente desarrollados para superar las diferencias por vías pacíficas, desembocan finalmente en conflictos armados abiertos.

La gobernanza democrática emerge de ese modo como una clave imperiosa para fortalecer a los poderes públicos y a los actores sociales de los estados frágiles y, aunque el discurso oficial ha seguido identificando a la democratización (ligada obviamente a la gobernanza democrática) como un bálsamo de amplio espectro para resolver problemas muy diversos, la realidad ha comenzado a mostrar ciertos claroscuros turbadores. En aquellos países en los que se ha pretendido ensayar ciertas fórmulas de liberalización política, especialmente en el mundo árabo-musulmán, el balance cosechado no parece apuntar precisamente hacia mecanismos y sistemas de gobierno más democráticos. En consecuencia, se ha enfriado el entusiasmo inicial sin que se haya podido consolidar un proceso que apueste decididamente por cerrar las enormes brechas de desigualdad entre países y comunidades ricas y pobres.

Sea como fuere, todos los análisis —tanto los más optimistas como los más pesimistas— coinciden al señalar que tanto los desastres de componente básicamente natural como aquellos provocados por los seres humanos van a crecer en los próximos años y que la misma pauta seguirá el número de víctimas que se producirán. Si se asume que, por definición, se trata de una situación que plantea problemas que exceden a las capacidades individuales de cualquier Estado por separado, resulta inmediato concluir que sólo la cooperación y la coordinación multilateral de esfuerzos —en línea con los presupuestos de la gobernanza global- pueden ofrecer una salida viable para el conjunto de la humanidad—.

En este sentido, interesa resaltar una serie de elementos que sirven como mínimo denominador común, a partir del que se pueda asentar una gobernanza democrática —entendida como sinónimo de gobernanza global— en la que la construcción de la paz y la prevención de riesgos y conflictos se vean reconocidos como instrumentos esenciales para la acción política global:

- La guerra sólo puede ser interpretada como el fracaso de la política. El conflicto es consustancial al género humano, pero no lo es que su resolución deba inevitablemente conducir a la violencia.

- De entre las muy variadas causas que explican la violencia organizada cabe destacar las que hunden sus raíces en la pobreza, la exclusión y las desigualdades, así como en la existencia de una doble vara de medir las actitudes y comportamientos de distintos actores. La eliminación de estos problemas debe constituir la máxima prioridad a corto plazo.

- Hasta ahora, los esfuerzos realizados para cerrar las brechas que separan a una minoría de la población mundial —localizada preferentemente en los países desarrollados— de una preocupante mayoría de población empobrecida y marginada han sido infructuosos.

- Estamos expuestos a unos riesgos y amenazas que vienen definidos por el hecho de que su radio de acción es netamente planetario, yendo más allá de las fronteras nacionales, y por su naturaleza no militar, sino más bien sociocultural, económica y política.

- Ningún país por separado puede hacerles frente con ciertas garantías de éxito. El multilateralismo es, incluso antes que una opción voluntaria, una imposición realista ante la magnitud de los problemas a los que nos enfrentamos.

- El mundo es hoy, por definición, global y multicultural; abierto a las influencias mutuas de dinámicas que no siempre es posible controlar. En consecuencia, más que aspirar a una seguridad propia, aún a costa de la de los demás, basada en modelos disuasorios o de castigo como los vigentes durante la Guerra Fría, es preciso asumir que sólo podremos alcanzarla en la medida en que logremos crear un entorno igualmente seguro para quienes nos rodean.

- Se abre paso, por tanto, la necesidad de articular un nuevo enfoque preventivo que trate de evitar el estallido de la violencia y el efecto devastador de las catástrofes más o menos naturales o que, al menos, logre evitar su retroalimentación y sus consecuencias indiscriminadas. Es en ese sentido en el que podemos identificar a la gobernanza democrática como un requisito principal para modificar las tendencias actuales, cuyo verdadero valor reside en su flexibilidad para crear sociedades abiertas, responsables de su propio destino y con espacios garantizados para las diferentes sensibilidades presentes en cada territorio. Lo fundamental no es tanto establecer los parámetros formales del sistema (elecciones regulares, multipartidismo o reglas comerciales) como garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, la posibilidad de rotación de los responsables políticos, la emergencia de una sociedad civil organizada fuerte y autónoma, la libertad de unos medios de comunicación y de control.

- La seguridad y el desarrollo son dos caras de la misma moneda. Frente a la visión clásica (que entiende la primera como precondición de la segunda), se impone la idea de que ambas deben ser perseguidas de manera simultánea. Más aún, el desarrollo (social, político y económico) se convierte en la vía fundamental para alcanzar la tan ansiada seguridad.

7. Gobernanza e institucionalización

Hasta donde se puede imaginar resulta hoy inviable, y tal vez hasta indeseable, la conformación de un gobierno planetario que regule y gestione los asuntos mundiales con una sola agenda. Al mismo tiempo parece ya sobradamente demostrado que los Estados nacionales son incapaces de hacer frente en solitario, sea cual sea su orientación ideológica, a los retos que nos presenta la globalización en la que vivimos. Tanto por arriba como por abajo esos actores gubernamentales se encuentran sometidos a tensiones crecientes que empujan, por una parte, hacia su pérdida de peso en el seno de instancias supranacionales y, por otra, a la descentralización de competencias que hasta hace muy poco nadie suponía fuera del control del aparato estatal.

Simultáneamente, y tanto en el ámbito global como en el nacional y local, asistimos a la emergencia de una miríada de actores no gubernamentales con agendas muy diversas, cuando no directamente contrapuestas a las estatales. Nos encontramos, en consecuencia, con una agenda más compleja y con más actores implicados en su

gestión, lo que dificulta sobremanera el acomodo de todos ellos en pos de un objetivo común. En otras palabras, la globalización está rápidamente debilitando y desfigurando a los proveedores clásicos de seguridad.

En todo caso, aunque las previsiones que se hacían hace un par de décadas apuntaban al desplazamiento del Estado del centro de la escena internacional, para ser sustituido por organismos multinacionales de todo signo, la realidad se empeña en reiterar que tanto hoy como en el futuro previsible el Estado nacional es y seguirá siendo el actor principal a considerar. Los responsables tradicionales de la seguridad (tanto interna como externa) son exclusivamente los Estados, aunque resulta cada vez más obvio que ya no hay ninguno que individualmente disponga de suficientes recursos para realizar esta tarea de modo eficaz. El problema añadido es que, si no se modifican sustancialmente los mecanismos con los que actúa hasta ahora la comunidad internacional, podemos concluir que incluso todo el conjunto de los Estados soberanos está muy lejos de poder ejercer esa imprescindible labor.

Las nuevas redes emergentes crean incesantemente nuevas posibilidades para el movimiento de recursos de todo tipo —tanto lícitos como ilícitos— hacia los entornos que les resulten más beneficiosos, al tiempo que refuerzan sus capacidades para una defensa más eficaz de sus intereses. En su afán por conseguir sus objetivos traspasan con frecuencia los límites para beneficiarse de actividades ilícitas, sean éstas las ligadas al tráfico de personas o al de armas, drogas o cualquier otro bien codiciado en los mercados; aprovechándose, pero también alimentando la corrupción y la debilidad de muchos Estados, especialmente los más frágiles.

Esta tendencia global se ha visto incentivada aún más en estos últimos años como resultado de otros procesos actuales de largo alcance que muestran, en excesivas ocasiones, un potencial belígeno muy significativo: la individualización del ser humano y la renovada fuerza de los elementos étnicos y religiosos como señales de identidad. Es importante destacar que estos dos procesos están íntimamente relacionados e interconectados con el más amplio de la globalización planetaria, sin que en ocasiones sea posible separar con claridad las distintas dinámicas que alimentan a unos y a otros. Sin embargo, sí se puede identificar, en términos generales, el impacto que cada uno provoca en las nuevas formas de violencia organizada.

La individualización del ser humano se entiende como un alejamiento del individuo de los condicionantes que suele imponerle, en sociedades tradicionales, su inmediato entorno geográfico, nacional o cultural, a cambio de una serie de interconexiones —no siempre explícitamente buscadas— con otros actores individuales con los que se comparten unos mismos intereses. Al igual que ocurre con la globalización, esto afecta negativamente a la posición monopolista del Estado como proveedor de seguridad, dado que éste deja de tener garantizada la lealtad automática de su propia población sobre la base de una identificación territorial.

Las nuevas redes creadas con esa conciencia de autonomía, aunque puedan derivar, como señalábamos antes, en criminalidad o violencia al servicio de los intereses particulares de quienes las impulsan, están empezando a desarrollar su altísimo potencial como mecanismos productivos, creando mejor entendimiento y nuevas posibilidades de desarrollo; en la línea de una nueva ciudadanía cosmopolita organizada en red y que, desde el Aula, venimos analizando desde hace años.

La otra tendencia, la que proviene de factores religiosos o étnicos, es una vieja conocida en la larga historia de los conflictos violentos, pero que parece haber entrado en el siglo XXI con nuevo vigor, como se deduce de su importancia en las guerras más recientes, incluyendo obviamente la todavía inacabada de Iraq o la de Afganistán. A este rebrote han contribuido el aumento de las posibilidades que ofrecen los ya citados fenómenos de globalización y de individualización, junto a la falta de hegemonía estatal, en la medida en que ha permitido a determinados grupos, que se perciben a sí mismos como agraviados o maltratados, compartir aspiraciones y aprender de experiencias muy lejanas geográficamente para hacer frente al poder constituido y para organizar su resistencia o su asalto al poder.

Estas tendencias —derivadas de la globalización en su forma más amplia— crean una sensación de acercamiento —la percepción de vivir en una «aldea global»— y, simultáneamente, otra de individualización o separación de actores tradicionalmente definidos según sus grupos culturales o nacionales de referencia. Las personas dejan de estar limitadas al espacio territorial que durante mucho tiempo les ha servido para definirse a sí mismos. Ahora, fuera de ese ámbito tradicional, pueden satisfacer muchas de sus necesidades —tanto de información, como de adquisición de bienes o servicios de todo tipo— e incluso pueden romper con el molde histórico de identidad comunal/nacional «natural», para buscar el reconocimiento de otros y con otros en marcos ajenos a las consideraciones geográficas. Se disparan así nuevas dinámicas no adscritas a una determinada realidad regional o estatal.

El conjunto de todos estos factores ha creado un escenario internacional con más complejidad, con una multitud de actores involucrados, con una gran diversidad de redes de intereses (puntuales en unos casos y más permanentes en otros) y con actuaciones cada más difíciles de catalogar siguiendo los modelos de referencia tradicionales.
Este panorama general de atomización y falta de control constata la pérdida de vigencia de las formas tradicionales de gobierno y de provisión de la seguridad, sin que, todavía, se hayan logrado asentar otras nuevas y más eficaces.

Sin olvidar de ningún modo que la sociedad civil organizada es un actor cada vez más presente en los asuntos mundiales de nuestros días, debemos desde una perspectiva realista, volver la vista a las organizaciones internacionales más conocidas (ONU, OTAN y UE) y a los actores estatales más significados (EE.UU.) para explorar cuáles son sus posiciones actuales y sus propuestas en el ámbito de la gobernanza y la seguridad.

En el plano global, la Organización de las Naciones Unidas no ha podido confirmar con hechos las esperanzas y expectativas formuladas a principios de la década pasada. Su ímproba labor en tantos frentes, con un loable desempeño por parte de sus numerosas agencias, no ha llegado a ocultar las sombras de sus propias faltas (macroburocracia, ineficacia e, incluso, son palabras que siguen apareciendo con excesiva frecuencia asociadas a la ONU), ni su imposibilidad para marcar la agenda internacional al margen de los designios de algunos de sus Estados miembros.

El proceso seguido hasta aquí alimenta el debate entre quienes plantean abiertamente la conveniencia de eliminar simplemente la organización (sustituyéndola por una especie de club de democracias que se encargarían de controlar la agenda internacional) y los que siguen defendiendo la necesidad de reformarla para hacerla más eficaz (entendiendo que, a pesar de sus imperfecciones, ningún otro organismo

puede arrogarse el derecho de hablar y actuar en nombre de la comunidad internacional).

En el plano institucional el balance de la ONU en este periodo tiene en el haber la transformación de la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz (con el objetivo de coordinar todos sus esfuerzos en la reconstrucción postbélica de un territorio que esté saliendo de un conflicto) y en el debe los intentos fallidos por reformar el Consejo Económico y Social o el Consejo de Seguridad. Este debate en torno a la ONU se retroalimenta con el que se desarrolla en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, convertida ya de facto en un imperfecto policía mundial.

Todavía sin abandonar el plano multilateral es preciso hacer alguna referencia a la Unión Europea, que ha experimentado en este periodo un proceso de ambiciosa ampliación y, casi simultáneamente, de creciente paralización institucional.

En el primer caso, la UE ha optado por incorporar a nuevos países que ahora tratan de acomodarse a las exigencias políticas y económicas del club comunitario, al mismo tiempo que aceleraba la profundización de su modelo para abarcar abiertamente cuestiones como la acción exterior, la seguridad y hasta la defensa común.

La aspiración de ocupar una posición internacional de relevancia, en cualquier caso, se ha ido ralentizando en estos últimos tiempos, a partir del rechazo francés y holandés al ya olvidado Tratado Constitucional. Sin embargo, hoy, tras la ratificación del Tratado de Lisboa, la UE sigue caracterizada, en positivo, por ser el ejemplo más exitoso de la historia en prevención de conflictos violentos. La guerra entre sus miembros es hoy una hipótesis impensable y, en paralelo, las insuficiencias individuales han terminado por convencer a todos de la conveniencia de seguir apostando por la consolidación de este ejercicio sin parangón de multilateralismo. Incluso la tradicional imagen de la UE como «un gigante económico y un enano militar» puede interpretarse de modo positivo, por cuanto son precisamente los instrumentos diplomáticos, políticos, culturales y económicos —de los que los Veintisiete están sobradamente dotados— los más adecuados para tratar las amenazas y riesgos a los que hoy nos enfrentamos.

Lo anterior no quita que la Unión siga presa de su propia diversidad y de las divergencias en materia de acción exterior, lo que le resta influencia y operatividad en la defensa de sus intereses y en su apuesta por un mundo mejor, tal como reza el título de la Estrategia Europea de Seguridad. Igualmente. Su timidez en la puesta en marcha de mecanismos civiles de gestión de crisis y de construcción de la paz, en su condición de líder de la seguridad «blanda», ha producido que, ni la UE en su conjunto ni la práctica totalidad de sus Estados miembros por separado, hayan conseguido desprenderse de sus planteamientos tradicionales, basados mucho más en la seguridad del Estado y la defensa de un *statu quo*, que en la promoción de valores y principios de validez universal.

Uno de los grandes retos de la ciudadanía europea es, por tanto, presionar a sus políticos e instituciones para que, toda vez que su estabilidad estructural está relativamente garantizada a nivel interno, pueda llegar a convertirse no sólo en un privilegiado espacio de bienestar y seguridad para sus miembros, sino también en un decidido defensor del cambio que demandan los nuevos tiempos.

8. Estado nacional y redes internacionales de gobernanza: un camino posible

La constatación del progresivo y profundo debilitamiento del Estado nacional no debería llevar a conclusión apresurada de que la respuesta necesaria tiene que ser, obligatoriamente, el reforzamiento de la seguridad del propio Estado y de sus medios para recuperar el monopolio exclusivo de la fuerza según los cánones clásicos. No cabe hoy un regreso a un concepto de seguridad basado fundamentalmente en el Estado, al margen de lo que ocupa y preocupa a cada ser humano. De ahí que, por el contrario, el ejercicio a realizar deba orientar su esfuerzo hacia la instauración de un concepto de seguridad centrado en los intereses y las aspiraciones de las personas.

Es, desde luego, un cometido inmenso, como cualquiera que suponga un cambio de paradigma, pero no sólo se nos antoja aconsejable sino también imprescindible. Así se deduce tanto de los errores cometidos en el marco de la seguridad de los Estados (en tantas ocasiones defendidos a costa del sufrimiento de sus ciudadanos), como de su inadecuación para hacer frente a los retos que actualmente definen el mundo que nos toca vivir.

Dentro de esta visión, el papel del Estado sigue siendo fundamental, aunque no monopolista. La creación de redes internacionales de gobernanza sería un primer paso en la dirección correcta, entendiendo que para ello es imprescindible la participación activa de organismos estatales. Además, cabe destacar que el Estado en sí mismo ya no estaría tan alejado de la nueva realidad: en la práctica su naturaleza actual es la de una multitud de actores y redes internas, que ya no tienen el comportamiento racional asumido por la escuela realista dentro de la teoría de las relaciones internacionales. En este sentido, está bien situado para asumir nuevas responsabilidades dentro de redes todavía más complejas.

Pero, mientras el Estado sigue perdiendo el poder para mantener su hegemonía absoluta sobre los asuntos internacionales, no se perfila aún la red de instituciones globales que pueda responder más eficazmente a los retos existentes. Dar pasos en el sentido de construir esa red, posibilitaría utilizar estrategias ya en marcha —como, por ejemplo, la que aporta la construcción de la paz o la de mejorar algunas instituciones transnacionales— de una manera coherente, con perspectiva de tribuna abierta a largo plazo y con objetivos claros. La seguridad humana —que entiende que la seguridad de cada uno depende de la seguridad de su vecino— debe abrir las puertas a un final del siglo XXI más esperanzador que su comienzo.

9. Gobernanza y actual crisis económica mundial

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) en su informe "La crisis económica mundial: Fallos sistémicos y remedios multilaterales" se hacía eco de un repetido llamamiento desde muchas instituciones y personas en todo el mundo en pro de una gobernanza monetaria y financiera internacional más rigurosa, en el convencimiento de que resulta más pertinente que nunca en la actual crisis, la cual tiene alcance mundial y carácter sistémico. Y concluía rotundamente que "la dinámica de la crisis es consecuencia de los fallos en la desregulación financiera nacional e internacional, los persistentes desequilibrios mundiales, la inexistencia de un sistema monetario internacional y las profundas incoherencias entre las políticas comerciales, financieras y monetarias mundiales".

Según esta tesis, la crisis ha puesto claramente de manifiesto que la globalización del comercio y de las finanzas requiere mecanismos de cooperación y regulación a nivel mundial. Sin embargo, no sólo para salir de ella sino para evitar que se reproduzca, es necesario ir más allá de la regulación bancaria y financiera y abordar la cuestión

fundamental de cómo reactivar y extender el multilateralismo en un mundo sumergido en un proceso imparable de globalización.

Claro está, la UNCTAD cree que el organismo mundial que estaría llamado a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de este proceso es la propia ONU, debido a que, por su carácter universal y a su todavía alta credibilidad, está en condiciones de dar legitimidad (y viabilidad) a un sistema de gobernanza como el arriba indicado. Tal vez su probada capacidad para realizar análisis imparciales y formular con pragmatismo recomendaciones normativas en esta esfera así lo justificaría, sin embargo, como se comentaba en líneas anteriores, las Naciones Unidas deberían antes acometer sus propias y profundas reformas. ¿Estamos ante uno más de los círculos viciosos a los que nos tiene acostumbrado el mundo actual?

En el seno de la Unión Europea se han venido haciendo llamadas de atención parecidas, aunque más restrictivas al ámbito estrictamente económico-financiero y uno de sus portavoces ha sido el presidente francés, Nicolás Sarkozy. Lo que se reclama no es otra cosa que la reforma de las instituciones fundadas en 1944 en la localidad estadounidense de Bretton Woods: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).

Es interesante contar la historia reciente de estas dos instituciones, pues nos ayudaría a entender el porqué de la petición de reformas, por cierto, no el primer proceso de reformas de las mismas. De hecho, en los años 70, la principal tarea de ambas dejó de ser garantizar la reconstrucción y la estabilidad financiera de los países ricos para pasar a cumplir esa función en los países pobres.

Por una parte, los países ricos ya no los necesitaban, pues sus gobiernos podían satisfacer sus necesidades de financiación en los mercados financieros internacionales y, por otra, los mercados financieros desataron entonces una crisis de deuda sin precedentes en los países en desarrollo. Los bancos occidentales, con sus arcas repletas de petrodólares, prestaban barato a las naciones pobres (muchas de ellas gobernadas por autócratas que raramente usaron los préstamos honrada o sensatamente).

Pero la era de los préstamos baratos no duró. La Reserva Federal elevó drásticamente los intereses y, como la mayoría de los préstamos de los países en desarrollo tenían un interés variable, su servicio de deuda se duplicó o triplicó. En cuestión de años, la red financiera se cerró sobre muchos países pobres y la deuda externa terminó de estrangular a países de por sí enormemente vulnerables. Allí estaban el FMI y el BM para administrar la crisis de endeudamiento de los países que no pudieron entonces hacer frente a sus deudas.

Desde entonces, el FMI y el BM se convirtieron en instituciones muy asimétricas: los países ricos, que ya no las necesitaban, tenían control absoluto en ambas al contar con mayor porcentaje de votos, los países empobrecidos, en cambio, tenían una dependencia casi total sin poder, en absoluto, incidir en ellas. Así, esas instituciones se convirtieron en un instrumento del poder del Norte opulento. A cambio de conceder préstamos, aplicaron su rígida receta ideológica en todos esos países, en forma de los llamados programas de ajuste estructural (privatizaciones, desregulación, liberalización…), sin el menor sentido de la oportunidad, tan crucial para el éxito de este tipo de medidas.

Los países más ricos, convertidos en juez y parte, obligaron a las naciones pobres a abrir sus mercados, lo que benefició naturalmente a las multinacionales occidentales.
Las reformas empeoraron la pobreza en muchos países al condicionar los préstamos a la reducción del gasto público, subestimando así el rol esencial de los gobiernos y de la gobernanza (¿no es paradójico que ahora las instituciones de Bretton Woods pongan tanto énfasis en el rol de la gobernanza y del empoderamiento?)

Los países en desarrollo y la sociedad civil han venido criticando durante muchos años estas actuaciones, así como una distribución del poder en el BM y el FMI que hace posible que pequeños países europeos tengan más votos que India, Brasil o México, por poner un ejemplo. Esta desigual distribución del poder actualmente está en entredicho y no hace mucho se decidió que los países ricos que integraban el FMI cederían tres por ciento de los votos: un dos por ciento se asignaría a los países emergentes y el uno por ciento restante a otros países en desarrollo. Para las naciones pobres, esto es apenas un comienzo…

Esta falta de voz y la condicionalidad adversa percibida, estimularon a los países pobres a alejarse de las instituciones de Bretton Woods y China, y en menor grado otros países emergentes, asumieron parcialmente el rol del Banco Mundial en el financiamiento de grandes obras de infraestructura en los países en desarrollo. Asimismo, muchas naciones pobres intentaron evitar al FMI cuando tuvieron problemas cambiarios y acumularon reservas de divisas extranjeras.

Por tanto, la petición de una reforma en profundidad de las instituciones de Bretton Woods es oportuna y las crisis pueden ser, como hemos repetido mucho en el Aula, oportunidades. Algunas de las ideas que se barajan (un control más estrecho del sistema bancario internacional y una ofensiva contra los paraísos fiscales internacionales para atacar la competencia tributaria desleal entre los estados, entre otras) son reclamaciones de la sociedad civil mundial desde hace mucho tiempo, pero también lo son otras como la petición de aplicar un impuesto a las transacciones de divisas, que sigue sin contemplarse.

Si hablamos seriamente de un Bretton Woods II, deberíamos tomar en cuenta la exigencia de más poder para los países pobres y entonces las primeras víctimas de la nueva situación serían los países europeos, excesivamente representados en el FMI.

Hay mucho camino por recorrer, ¿pero querrá recorrerse? ¿habrá voluntad para superar tantos círculos viciosos como están cercenando la posibilidad de unas reformas en profundidad del sistema de gobernanza global?.

La elección del G 20 como foro clave en la lucha contra la crisis es, sin duda, una buena noticia y refleja el papel cada vez más importante de las economías emergentes en el sistema económico mundial. El hecho de que los gobiernos reunidos en el G20 representen dos tercios de la población mundial se convierte en algo fundamental para legitimar las medidas que ahí se acuerden (no era de recibo que las decisiones de representantes políticos de una minoría de ciudadanos occidentales se ofrecieran como las únicas legítimas para resolver una crisis global).

Pero de forma parecida a lo que ocurría con la ONU, el G20 recibe muchas críticas, y una parte importante de las mismas provienen de mayores demandas de democratización. La revista Solidaridad Internacional se hacía eco de algunas preguntas que muchos nos hacemos: ¿Qué ocurre con la representación de los países

más pobres que sufren igual o más los efectos de la crisis? ¿Son transparentes las decisiones tomadas en su seno? ¿Ante quiénes responden políticamente estos líderes del incumplimiento o del fracaso de estas medidas globales? ¿Quién ha decidido la composición del G20 más allá de la propia voluntad de sus gobiernos? ¿Tiene el gobierno de China la misma legitimidad para hablar en nombre de sus muchos millones de ciudadanos que cualquier otro gobierno que sí sea democrático? ¿No afectan estas preguntas, no siempre fáciles de responder, a la capacidad del G20 para ser un foro efectivo de coordinación entre los líderes gubernamentales y un espacio de reflexión y articulación de respuestas globales contra la crisis?

Para terminar volveremos al informe de la UNCTAD y a su resumen ejecutivo:
"La inexistencia de un sistema internacional cooperativo capaz de gestionar las fluctuaciones de los tipos de cambio ha propiciado una desenfrenada especulación cambiaria y profundizado los desequilibrios mundiales. Como ocurrió en Asia hace diez años, la especulación con divisas y la crisis cambiaria han llevado a varios países al borde de la quiebra y han agudizado enormemente la crisis.
Los países en desarrollo no deben ser objeto de "calificación en la crisis" por los mismos mercados financieros causantes de sus problemas.
Se necesitan urgentemente arreglos cambiarios multilaterales o incluso mundiales para mantener la estabilidad global, para evitar el colapso del sistema internacional de comercio y para evitar que los países afectados por la crisis adopten políticas procíclicas".

No será que no tengamos claro el diagnóstico, lo que habría que hacer, lo que habría que evitar. El tiempo pasa y nos va dejando un cierto regusto amargo de no haber sabido "aprovechar una buena crisis". Quizá las urgencias y las necesidades nos terminen poniendo en el camino correcto o quizá los pasos necesarios se estén dando ya pero de forma más silenciosa y menos mediática, al nivel de despertar conciencias aquí y allí, en la construcción de esas nuevas redes emergentes sustentadas en potentes tecnologías para la comunicación *peer to peer*: la ciudadanía global con la que empezábamos el capítulo y de la que seguiremos hablando en el capítulo 5.

Una ciudadanía consciente en la posesión de derechos, pero que trabaja para que éstos se apliquen a todas las personas, en virtud de su propia dignidad. Una ciudadanía implicada con los que nos rodean en una red sin límites de espacio ni de tiempo, cada vez más tupida y compleja, reconociéndonos vulnerables e interdependientes. Incipiente pero perceptible y que apunta a una construcción social levantada "ladrillo a ladrillo" sin copar cabeceras de periódicos ni titulales televisivos. ¿Quién dijo que fuera fácil?

Bibliografía:

- BADIE, B. «From Sovereignty to the Capacity of the State», in The New International Relations: Theory and Practice, M. Smouts (ed.). London: Hurst and Company, 2001.
- BECK, U. La Sociedad del Riesgo Global. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.
- DAVID, CH. P. La Guerra y la Paz, Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia. Barcelona: Icaria Ed., 2007.
- DUFFIELD, M. Global Governance and the New Wars. London: Zed Books, 2001.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU. Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.
- LUTTWAK, E. Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2005.
- NÚÑEZ, J. A.; HAGERAATS, B. Y REY, F. Seguridad humana: recuperando un concepto necesario. Cuaderno IECAH Nº 7, 2007.
- REY MARCOS, F. Y GONZÁLEZ BUSTELO, M. «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia». En Anuario CIP 2000. Barcelona: Icaria, 2000.
- ROGERS, P. Losing Control: Global Security in the Twenty-First Century. London: Pluto Press, 2002.
- ROSENAU, J. N. «Governance in the Twenty-first century». Global Governance 1, 1995, pp.13-43.
- SLAUGHTER, A. A New World Order. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- VÄYRYNEN, R. (ed.). Globalization and Global Governance. New York: Row-
- man &Littlefield Publishers, 1999.
- AULA DE SOLIDARIDAD. Jornadas SOBRE "Crisis económica actual: impacto sobre las políticas de sostenibilidad (pobreza, inmigración, cooperación al desarrollo, cambio climático…) y oportunidad para replantear ciertos aspectos del modelo de crecimiento", Madrid, 2009.
- JOHN VANDAELE, "Por un nuevo Bretton Woods", serie de artículos publicados en Mo. Bruselas, noviembre 2009.
- UNCTAD. Informe del Grupo de Trabajo de la secretaría de la UNCTAD sobre cuestiones sistémicas y cooperación económica: "La crisis económica mundial: fallos sistémicos y remedios multilaterales". Nueva York y Ginebra, 2009.